

CZEŚĆ II

INTERWENCJONIZM W GOSPODARCE POLSKIEJ

Magdalena Wojarska
Małgorzata Czeszejko-Sochacka

ROZDZIAŁ 15

PRYWATYZACJA JAKO INSTRUMENT OPTIMALIZACJI ZAKRESU PAŃSTWA W GOSPODARCE

1. Wprowadzenie

W toczonym od przeszło 200 lat sporze o granicę pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym wyodrębnić można dwa przeciwstawne prądy – zwolennicy pierwszego popierali prywatną własność kapitału i nieskrępowaną przedsiębiorczość, drugiego natomiast, państwową kontrolę środków produkcji. Kluczowymi momentami prowadzonej dyskusji były z całą pewnością poglądy merkantylistów, Adama Smitha, zwolenników doktryny leseferyzmu czy też Karola Marksa. Zdaniem merkantylistów, państwo powinno jednocześnie aktywnie wspierać rozwój manufaktur oraz produkcję przemysłową (szczególnie poprzez inwestycje w infrastrukturę), a także wspierać czy wręcz pobudzać aktywność gospodarczą ukierunkowaną na obywateli.¹ W przeciwieństwie do nich, Adam Smith uważał, że *w każdej wielkiej monarchii w Europie sprzedaż gruntów królewskich dałaby skarbowi państwa dużo większy dochód od tego, co dotychczas dała w sumie ich eksploatacja... Gdyby ziemie królewskie stały się własnością prywatną, to zostałyby w ciągu paru lat znacznie użyźnione i dobrze zagospodarowane.*² Podobnego zdania byli zwolennicy leseferyzmu, którzy twierdzili, że państwo nie powinno ingerować w działalność sektora prywatnego, i że nieskrępowana konkurencja leży w najlepiej pojętym interesie społeczeństwa. Jednak nie wszystkich myślicieli przekonała argumentacja Adama Smitha – znaleźli się bowiem i tacy, których niepokoiły widoczne różnice w dochodach, nędzne życie klasy robotniczej i wysokie bezrobocie, za co w głównej mierze obwiniali prywatną własność kapitału. Zatem to co Adam Smith uważał za zaletę, np. Karol Marks postrzegał jako wadę.

Obecnie istnieje powszechna zgoda co do tego, że kluczem do trwałego rozwoju gospodarki jest rynek i prywatna przedsiębiorczość, państwo zaś powinno odgrywać ważną, ale uzupełniającą rolę w życiu gospodarczym.³ Stąd tak ważna rola prywatyzacji, jako instrumentu kształtowania podstawowych parametrów określających warunki funkcjonowania rynku oraz tworzenia podstaw racjonalizacji decyzji gospodarczych w skali mikro i makro, w realizowanym od 1990 r. w Polsce procesie transformacji systemowej.

Mając na względzie powyższe, jako główny cel referatu przyjęto identyfikację

¹ <http://www.nbportal.pl/common/DrukujArtykul.jsp?aid=12972> z 24.05.2005 r.

² D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Ekonomia*. Tom 1, PWE, Warszawa 1994, s. 518.

³ J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 6-7.

głównych kierunków prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz gospodarki jako całości.

Realizacja postawionego celu badawczego wymagała zgromadzenia niezbędnych informacji, które następnie poddano analizie ilościowej i jakościowej. Podstawowe źródło informacji stanowiły dane wtórne pochodzące z dwóch głównych źródeł, tj. opracowań Głównego Urzędu Statystycznego oraz informacji i analiz Ministerstwa Skarbu Państwa. Zakres czasowy podejmowanych rozważań obejmuje lata 1990 – 2004.

2. Istota prywatyzacji i jej formy

Jak zaznaczono we wstępie, prywatyzacja jest procesem, który nabrał szczególnego wymiaru na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. w związku z realizowaną w krajach tzw. byłego bloku wschodniego transformacją systemową. Pomimo jednak ogromnego znaczenia omawianego przekształcenia wielu autorów⁴, jest zgodnych co do tego, że samo pojęcie jest niejednoznaczne i rodzi problemy interpretacyjne. Próby usystematyzowania aparatu pojęciowego podejmowane m.in. przez Dallago, Dobrską, Monkiewicza, Żabińskiego, Jurek-Stepień czy Sobczyk⁵ doprowadziły do wyodrębnienia dwóch zakresów znaczeniowych hasła „prywatyzacja”. W ujęciu pierwszym mamy do czynienia z tzw. prywatyzacją gospodarki, która obejmuje różnorodne działania ograniczające aktywność państwa w celu powiększenia przestrzeni ekonomicznej dla sektora prywatnego.⁶ Ten rodzaj prywatyzacji, bardzo trafnie określony przez Żabińskiego⁷ jako prywatyzacja „obok własności państwowej”, sprowadza się do autonomicznego wzrostu sektora prywatnego spowodowanego powstawaniem nowych jednostek i rozwojem już istniejących.⁸ Dallago⁹, powołując się na Schumpetera, twierdzi, że w okresie transformacji systemów gospodarczych to właśnie ta prywatyzacja jest podstawowym motorem wszelkich realizowanych przemian.

Z kolei drugie ujęcie procesów prywatyzacyjnych obejmuje, traktując rzecz bardzo ogólnie, transformację własności z sektora państwowego do sektora prywatnego.¹⁰ Ten rodzaj prywatyzacji Żabiński¹¹ nazwał prywatyzacją „kosztem sektora państwowego”, zaś Bałtowski¹² prywatyzacją właściwą. Analizując różne definicje pojęcia „prywatyzacja”,

⁴ m.in. E. Brozi, Drogi i bariery prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Studium programów i doświadczeń, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1993, s. 17; S. Jurek-Stepień, Prywatyzacja. Skutki i dylematy, Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej, Warszawa 1996, s. 2; G. Sobczyk, Przebieg i efekty prywatyzacji polskich przedsiębiorstw, Gospodarka Narodowa 1997, nr 9, s. 51; M. Bałtowski, Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. Przebieg i ocena, PWN, Warszawa 1998, s. 19.

⁵ B. Dallago, Prywatyzacja jako droga transformacji systemu gospodarczego (na podstawie doświadczeń zachodnich), Ekonomista 1993, nr 5-6, s. 562; Z. Dobrška, Prywatyzacja w krajach rozwijających się. Wnioski dla Polski, Ekonomista 1993, nr 1, s. 52; J. Monkiewicz, Uwagi o przekształceniach własnościowych w Polsce, Ekonomista 1995, nr 5-6, s. 775; L. Żabiński, Przekształcenia własnościowe jako uwarunkowania zachowań rynkowych. Ekonomista 1995, nr 1-2, s. 428; S. Jurek-Stepień, Prywatyzacja. Skutki i dylematy, Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej, Warszawa 1996, s. 2; G. Sobczyk, Przebieg i efekty prywatyzacji polskich przedsiębiorstw, Gospodarka Narodowa 1997, nr 9, s. 51.

⁶ J. Monkiewicz, Uwagi o przekształceniach własnościowych w Polsce, Ekonomista 1995, nr 5-6, s. 775.

⁷ L. Żabiński, Przekształcenia własnościowe jako uwarunkowania zachowań rynkowych. Ekonomista 1995, nr 1-2, s. 428.

⁸ S. Jurek-Stepień, Prywatyzacja. Skutki i dylematy, Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej, Warszawa 1996, s. 2.

⁹ B. Dallago, Prywatyzacja jako droga transformacji systemu gospodarczego (na podstawie doświadczeń zachodnich), Ekonomista 1993, nr 5-6, s. 562.

¹⁰ S. Jurek-Stepień, Prywatyzacja. Skutki i dylematy, Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej, Warszawa 1996, s. 2.

¹¹ L. Żabiński, Przekształcenia własnościowe jako uwarunkowania zachowań rynkowych. Ekonomista 1995, nr 1-2, s. 428.

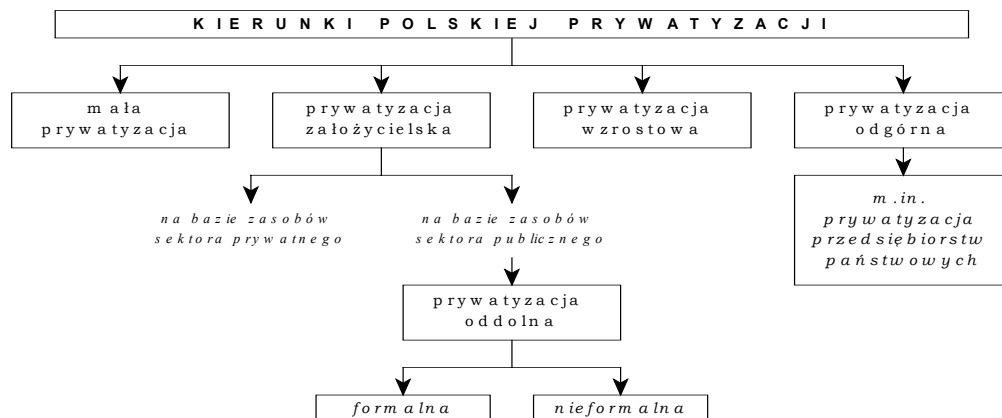
¹² M. Bałtowski, Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. Przebieg i ocena, PWN, Warszawa 1998, s. 19.

Dobrska¹³ podaje za Balassem, że o prywatyzacji, w analizowanym ujęciu, można mówić jedynie wówczas gdy wraz z przekazaniem własności nastąpi transfer kontroli, co nie zawsze wiązać się musi z oddaniem większości udziałów w ręce prywatne. Cytowana autorka zwraca także uwagę na fakt (powołując się na Bonina i Michaleta), że z efektywną prywatyzacją mamy do czynienia wówczas gdy prywatny nabywca przejmie na siebie ryzyko finansowe związane z ewentualnymi stratami ponoszonymi przez przekształcone przedsiębiorstwo. Uogólniając zatem, pod pojęciem prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych rozumieć należy proces przejmowania praw własności majątku przedsiębiorstwa (w całości lub części) przez osoby prywatne oraz wpływania przez nie na funkcjonowanie przekształconych przedsiębiorstw.¹⁴

Jak zauważył Glikman¹⁵, i co wynika z powyższych rozważań, prywatyzacja gospodarki nie jest tym samym, co przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych. Stwierdzenie to może zatem prowadzić do wniosku, że prywatyzacja nie zawsze stanowi element procesu przekształceń własnościowych – nie jest nim wówczas gdy nie towarzyszy jej przeniesienie praw własności.

Zdaniem Dallago¹⁶ prywatyzacja „obok własności państwowej” jest w swej istocie procesem ewolucyjnym, rozwijającym się w dużym stopniu spontanicznie i w sposób ciągły, któremu instytucje i organizacje mogą pomagać lub przeszkadzać. Natomiast prywatyzacja własności państwowej jest często procesem narzuconym, centralnie organizowanym i kierowanym, aczkolwiek czynniki spontaniczne również mogą w niej odgrywać ważną rolę. Tego rodzaju prywatyzacja jest w pewnym sensie procesem sztucznym, przebiegającym „falowo” pod wpływem interwencji centralnej i, według Sadowskiego¹⁷, pełni jedynie rolę wspomagającą prywatyzację sensu largo.

Procesy prywatyzacji polskiej gospodarki, na przestrzeni ponad 15 lat, które upłynęły od momentu rozpoczęcia przemian, potoczyły się różnymi, przedstawionymi na rysunku 1, drogami.



Rysunek 1. Kierunki prywatyzacji w Polsce

Źródło: opracowanie własne.

¹³ Z. Dobrska, Prywatyzacja w krajach rozwijających się. Wnioski dla Polski, *Ekonomista* 1993, nr 1, s. 52.

¹⁴ E. Brozi, Drogi i bariery prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Studium programów i doświadczeń, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1993, s. 20.

¹⁵ P. Glikman, Sektor publiczny a prywatny w gospodarce polskiej. Różnice wyzwań rozwojowych, *Ekonomista* 1997, nr 3, s. 373.

¹⁶ B. Dallago, Prywatyzacja jako droga transformacji systemu gospodarczego (na podstawie doświadczeń zachodnich), *Ekonomista* 1993, nr 5-6, s. 562.

¹⁷ Z. Sadowski, Warianty prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych a proces przemian strukturalnych, *Ekonomista* 1992, nr 1, s. 9.

Jak podaje Mujżel¹⁸, w przebudowie stosunków własnościowych i całej transformacji ustrojowej niezwykle istotne miejsce przypada tzw. prywatyzacji założycielskiej oraz wzrostowej.

Pierwszy kierunek prywatyzacji bywa też w literaturze określany jako prywatyzacja promocyjna, oddolna lub spontaniczna. Na potrzeby niniejszych rozważań proponuje się jednak (w celu uzyskania większej przejrzystości zmian zachodzących w obszarze prywatyzacji polskiej gospodarki) wyodrębnić w ramach głównego kierunku prywatyzacji założycielskiej prywatyzację oddolną jako jej kierunek szczegółowy.

Ogólnie rzecz ujmując, prywatyzacja założycielska polega na rozwoju sektora prywatnego poprzez tworzenie i rozwój nowych podmiotów, przy czym przedsiębiorstwa mogą być tworzone na bazie:

- majątku i środków finansowych sektora prywatnego – właściwa prywatyzacja założycielska,
- zasobów majątkowych uwalnianych z restrukturyzowanych podmiotów państwowych – prywatyzacja oddolna.¹⁹

Według Pancer-Cybulskiej²⁰ właściwa prywatyzacja założycielska rozpoczęła się już w latach osiemdziesiątych XX w. i realizowana była w oparciu o ustawę z 23 grudnia 1988 r. *O działalności gospodarczej*. Jednak, jak podaje Dąbrowski²¹, tempo tego procesu zostało znacznie zdynamizowane, a zakres poszerzony także o możliwość tworzenia przedsiębiorstw na bazie majątku sektora państwowego, wraz z rozpoczęciem procesów transformacji systemu społeczno-gospodarczego.

Szczególną formą prywatyzacji oddolnej była tzw. prywatyzacja nieformalna, czasami nazywana też boczną, nomenklaturową, dziką lub żywiolową. Ten kierunek prywatyzacji, określany przez Zielińskiego²² jako „forma pasożytniczej eksploatacji własności społecznej”, polegał na nieekwiwalentnym, często niezgodnym z formalnymi procedurami przejmowaniu najbardziej wartościowych składników mienia przedsiębiorstw państwowych przez podmioty prywatne.²³ Omawiany kierunek działań zaczął pojawiać się stopniowo od 1986 r. i przybrał na sile w momencie uchwalenia ustaw z 23 grudnia 1988 r. *O działalności gospodarczej* oraz *O działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych*.²⁴ Był on także efektem liberalizacji przepisów dotyczących użytkowania i obrotu mieniem przedsiębiorstw państwowych oraz wyraźnym słabnięciem nadzoru właścicielskiego sprawowanego przez organy państwa. Kulminacja prywatyzacji żywiolowej przypadła na lata 1989 – 1990, kiedy to w sposób nieformalny, wyprzedzając regulację prawną „sprywatyzowano” trudną do

¹⁸ J. Mujżel, *Przekształcenia własnościowe w Polsce (1990 - 1992)*, Poltext, Warszawa 1993, s. 67.

¹⁹ J.M. Dąbrowski, *Blaski i cienie polskiej prywatyzacji. Bilans czterech lat*, Przegląd Organizacji 1994, nr 6, s. 4; P. Zieliński, *Prywatyzacja a stabilizacja gospodarcza w: Dylematy i osiągnięcia polskiej polityki transformacji gospodarczej*, (red.) H. Ćwikliński, G. Szczodrowski, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1995, s. 42; B. Gąciarz, W. Pańków, *Transformacja przedsiębiorstw: uwarunkowania społeczne i instytucjonalne*, Ekonomista 1996, nr 1, s. 118; M. Bałtowski, *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. Przebieg i ocena*, PWN, Warszawa 1998, s. 19; W. Grudzewski, S. Jagusztyn-Grochowska, L. Zużewicz, *Strategie prywatyzacji i jej efekty w gospodarce polskiej*, *Ekonomika i organizacja przedsiębiorstwa* 1999, nr 3(590), s. 3.

²⁰ A.E. Pancer-Cybulska, *Przekształcenia własnościowe w: Polityka gospodarcza*, (red.) B. Winiarski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 213.

²¹ J.M. Dąbrowski, *Blaski i cienie polskiej prywatyzacji. Bilans czterech lat*, Przegląd Organizacji 1994, nr 6, s. 4.

²² P. Zieliński, *Prywatyzacja a stabilizacja gospodarcza w: Dylematy i osiągnięcia polskiej polityki transformacji gospodarczej*, (red.) H. Ćwikliński, G. Szczodrowski, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1995, s. 40

²³ J.M. Dąbrowski, *Blaski i cienie polskiej prywatyzacji. Bilans czterech lat*, Przegląd Organizacji 1994, nr 6, s. 4.

²⁴ R. Rapacki, S.J. Linz, *Instytucjonalne uwarunkowania i bariery prywatyzacji w Polsce*, *Ekonomista* 1993, nr 1, s. 37.

oszacowania liczbę składników mienia firm państwowych. W znacznej części mienie to zasiliło istniejący sektor prywatny i stało się jedną z dźwigni jego dynamicznego rozwoju.²⁵

Z kolei drugi, z wymienionych przez Mujzela kierunków prywatyzacji, to prywatyzacja wzrostowa, którą autor interpretuje jako efekty produkcyjne prywatyzacji założycielskiej wraz z efektami wynikającymi z ekspansji już istniejących firm prywatnych.

Kolejny kierunek prywatyzacji to tzw. mała prywatyzacja. Przymiotnik „mała” odnosi się przede wszystkim do wielkości przekształcanych podmiotów, bowiem w jej ramach miała miejsce sprzedaż niewielkich jednostek handlu detalicznego, gastronomii, aptek, zakładów usługowych, obiektów turystycznych i zakładów produkcyjnych podmiotom prywatnym.²⁶ Omawiany kierunek przekształceń został przeprowadzony bez żadnych specjalnych uregulowań prawnych w latach 1990 – 1992 i w jego wyniku sprywatyzowano około 97% państwowego zasobu małych podmiotów gospodarczych.²⁷ Z uwagi na wielkość przedsiębiorstw skala tej prywatyzacji tylko w nieznacznym stopniu zmieniła strukturę własnościową, jednak istotnie wpłynęła na równowagę detalicznego i hurtowego rynku podstawowych dóbr konsumpcyjnych.²⁸

Ostatnim kierunkiem polskiej prywatyzacji jest rozpoczęta w połowie 1990 r. tzw. prywatyzacja odgórna, która obejmuje transfer majątku i usług z sektora publicznego w ręce prywatne, w tym szczególności prywatyzację przedsiębiorstw państwowych. Prywatyzacja ta jest realizowana w oparciu o trzy zasadnicze, zdefiniowane przez polskie ustawodawstwo procedury, tj.: prywatyzację pośrednią, prywatyzację bezpośrednią, likwidację przedsiębiorstwa ze względów ekonomicznych.

3. Kierunki prywatyzacji w Polsce

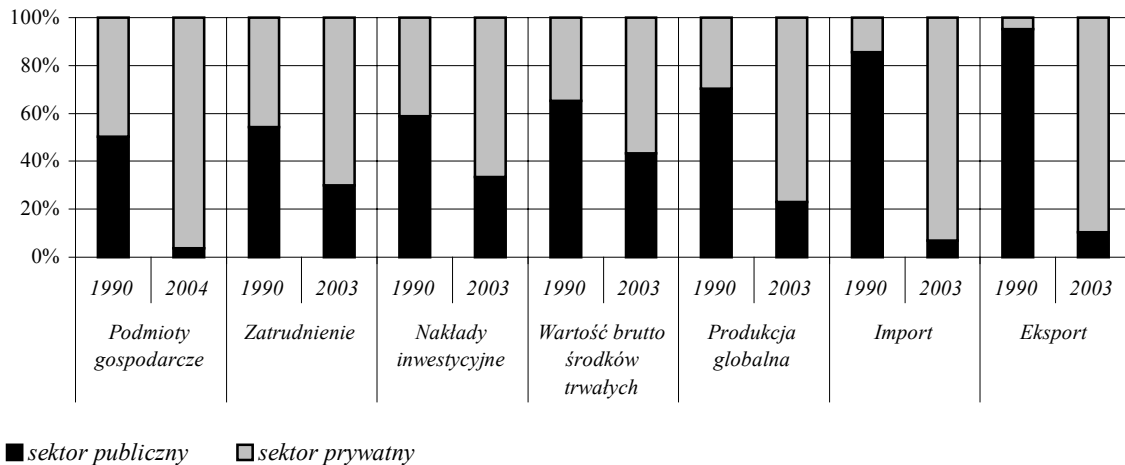
W celu ukazania skali dokonanych przeobrażeń, faktograficzną ilustrację odgórnych przekształceń prywatyzacyjnych dokonujących się w polskiej gospodarce proponuje się poprzedzić przedstawieniem zmian we wzajemnych relacjach sektora publicznego i prywatnego. Takie ujęcie prywatyzacji interpretowane jest jako rozwój sektora prywatnego i wyraża się m.in. przyrostem liczby podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, zwiększaniem zatrudnienia, a także wzrostem wskaźników struktury: produkcji globalnej, wartości brutto środków trwałych, nakładów inwestycyjnych i handlu zagranicznego (rys. 2).

²⁵ J.M. Dąbrowski, Blaski i cienie polskiej prywatyzacji. Bilans czterech lat, Przegląd Organizacji 1994, nr 6, s. 4.

²⁶ C. Józefiak, Zależności między zmianami systemowymi a polityką gospodarczą w: Dynamika transformacji polskiej gospodarki. Tom 1, (red.) M. Belka, W. Trzeciakowski, Poltext, Warszawa 1997, s. 171.

²⁷ W. Grudzewski, S. Jagusztyn-Grochowska, L. Zużewicz, Strategie prywatyzacji i jej efekty w gospodarce polskiej, *Ekonomika i organizacja przedsiębiorstwa* 1999, nr 3(590), s. 5.

²⁸ C. Józefiak, Zależności między zmianami systemowymi a polityką gospodarczą w: Dynamika transformacji polskiej gospodarki. Tom 1, (red.) M. Belka, W. Trzeciakowski, Poltext, Warszawa 1997, s. 172.



Rysunek 2. Struktura własnościowa podmiotów gospodarczych, zatrudnienia, nakładów inwestycyjnych, wartości brutto środków trwałych, produkcji globalnej, importu oraz eksportu w 1990 r. i 2003 (2004) r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Jednym z podstawowych wskaźników obrazujących zmiany zachodzące w gospodarce jest produkt krajowy brutto, który w momencie rozpoczynania przemian społeczno-gospodarczych w Polsce w 61,9% wytwarzany był przez sektor publiczny zaś w 30,9% przez prywatny – pozostałe 7,2% stanowiły podatki i dotacje do produktów. Podobnie jak w przypadku pozostałych prezentowanych wielkości, wskaźniki udziału poszczególnych sektorów zmieniały się w okresie objętym badaniem w odwrotnych kierunkach, tj. rosła prywatna, a malała publiczna część gospodarki. Pierwszym rokiem, w którym sektor prywatny wypracował ponad połowę PKB (52,8%) był 1995, zaś pierwszym rokiem, w którym udział sektora publicznego obniżył się poniżej 50,0% był 1993 (44,3%). Początkowo PKB wytwarzany był głównie przez przemysł sektora publicznego (36,7%) natomiast przemysł dominujący w sektorze prywatnym (8,2%) wspierany był przez rolnictwo (5,9%) oraz budownictwo (3,6%). Jediną gałęzią, w której udziały części publicznej i prywatnej gospodarki były niemal jednakowe był handel, a wielkości wynosiły odpowiednio: 6,2% oraz 6,5%.

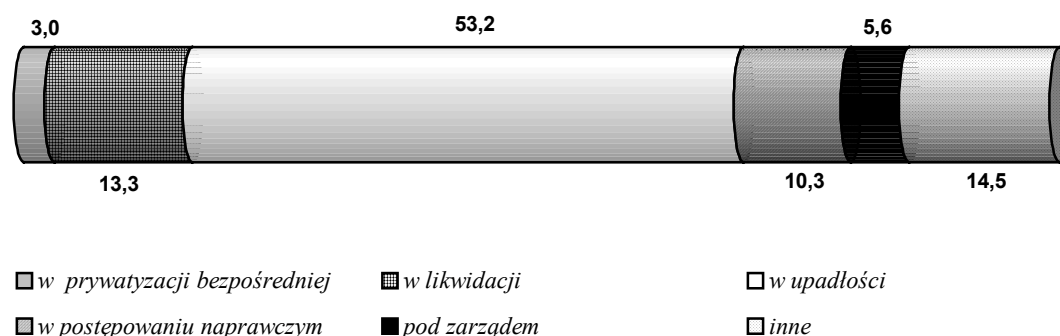
Porównanie danych pochodzących z lat 1993 i 2003 pokazuje, iż branżą sektora prywatnego, której udział w tworzeniu PKB, na przestrzeni analizowanego okresu, powiększył się najbardziej była obsługa nieruchomości i firm (wzrost o 6,6%), handel i naprawy (4,6%) zaś sekcją, w której omawiany wskaźnik uległ największej redukcji było rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo (spadek o 3,3%). Z kolei gałęzią sektora publicznego, której udział zmniejszył się najbardziej było przetwórstwo przemysłowe – z 14,2% do 1,5% – czemu jednak, co wynika z powyższych rozważań, nie towarzyszył równie wysoki wzrost udziału tej branży sektora prywatnego, który wyniósł 2,9%.

Jeśli chodzi natomiast o węższe ujęcie prywatyzacji to analizę materiału statystycznego opisującego dynamikę prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w latach 1990 – 2004 należałoby rozpocząć od odnotowania systematycznej redukcji tego typu jednostek. Za stan wyjściowy przyjmuje się 8.453 przedsiębiorstwa, które były zarejestrowane w dniu 31 grudnia 1990 r., z czego do końca 2004 r. pozostało:

- 912 podmiotów (10,8% ogółu) – jest to wielkość podana przez Główny Urząd Statystyczny w opracowaniu pt.: *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w 2004 r.*,
- 1.306 podmiotów (15,5% ogółu) – ta wielkość pochodzi z wydawanego przez Ministerstwo Skarbu Państwa biuletynu pt.: *Dynamika przekształceń własnościowych.*

Na zmianę ogólnej liczby przedsiębiorstw państwowych wpłynęła przede wszystkim realizacja ustaw dotyczących przekształceń własnościowych (głównie prywatyzacji), jak również prowadzone procesy likwidacji i/lub upadłości.²⁹

Wśród populacji 912 zarejestrowanych w dniu 31 grudnia 2004 r. przedsiębiorstw państwowych tylko 168 jednostek funkcjonowało bez żadnych zmian prawno-organizacyjnych. W pozostałych 744 przypadkach realizowane były różnego typu przeobrażenia, a ich rodzaj i strukturę przedstawiono na rysunku 3.



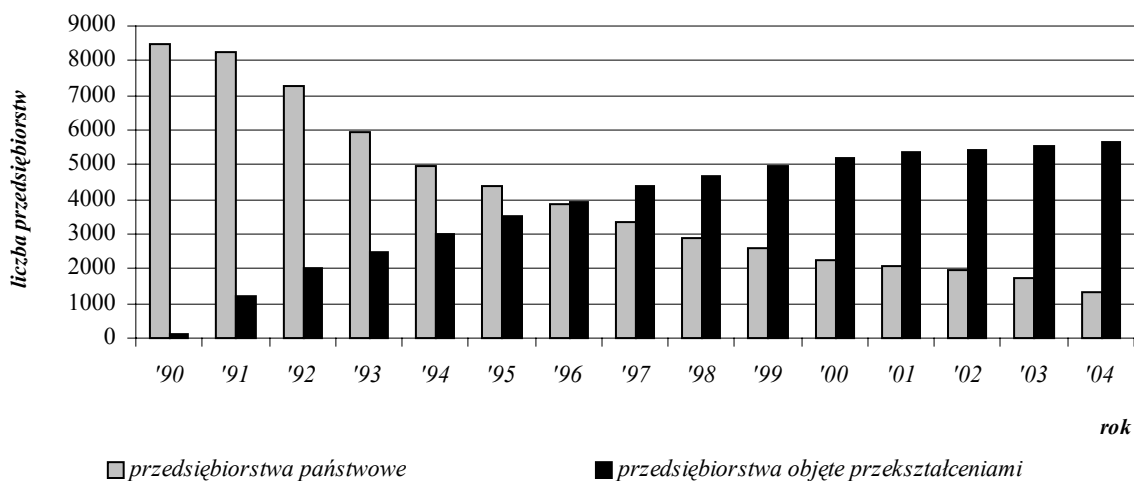
Rysunek 3. Struktura zmian prawno-organizacyjnych przedsiębiorstw państwowych (wg stanu na dzień 31.12.2004 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W związku z realizowanymi w przedsiębiorstwach przekształceniami, głównie likwidacją i upadłością, spośród ogółu zarejestrowanych przedsiębiorstw państwowych jedynie 473 można było traktować jako jednostki aktywne czyli takie, które prowadziły działalność gospodarczą.

Jak już zasygnalizowano, w wyniku zakrojonego na szeroką skalę programu przekształceń własnościowych liczba przedsiębiorstw państwowych od momentu rozpoczęcia przemian gospodarczych uległa znacznej redukcji. Z danych Ministerstwa Skarbu Państwa wynika, iż w okresie od 1 sierpnia 1990 r. do końca 2004 r. procesami prywatyzacyjnymi w trybie ustawy z 13 lipca 1990 r. *O przedsiębiorstwach państwowych*, ustawy z 30 sierpnia 1996 r. *O komercjalizacji i prywatyzacji* oraz art. 19 ustawy z 25 września 1981 r. *O przedsiębiorstwach państwowych* objęto łącznie 5.631 podmiotów (rys. 4).

²⁹ Raport o przekształceniach własnościowych w 2000 roku, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2001; Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w 2001 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2002.



Rysunek 4. Przedsiębiorstwa państwowe objęte procesem przekształceń w latach 1990 – 2004 (narastająco)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Skarbu Państwa.

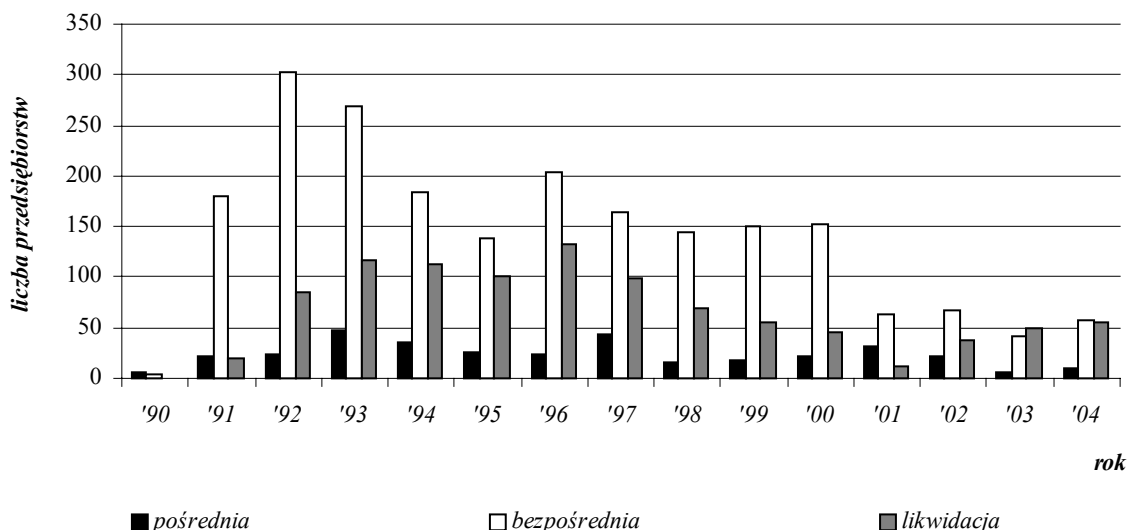
W analizowanej grupie jednostek najliczniejszy zbiór – 2.511 elementów (44,6% ogółu) – tworzyły przedsiębiorstwa zajmujące się przetwórstwem przemysłowym. Mniejsze skupienia stanowiły sekcje: budownictwo oraz handel i naprawy – odpowiednio 983 (17,5%) i 696 (12,4%) podmiotów, zaś najmniejsze: edukacja – 2 (0,04%).

Wśród jednostek objętych procesami przekształceń (według stanu na dzień 31 grudnia 2004 r.) dominowały przedsiębiorstwa zatrudniające od 50 do 249 osób (38,1%), a następnie te liczące powyżej 500 pracowników (24,4%). Nieco niższy wskaźnik struktury miały podmioty o liczbie pracowników do 49 (23,7%), zaś najniższy jednostki zatrudniające od 250 do 499 osób (13,8%).

Z zestawienia danych ilustrujących liczbowy zakres prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych zlokalizowanych w poszczególnych województwach wynika, że najwięcej podmiotów państwowych, biorąc pod uwagę wielkości bezwzględne, objęto przekształceniami w województwach: śląskim (722), mazowieckim (668) i dolnośląskim (528), a najmniej w świętokrzyskim (177) i podlaskim (169).³⁰

Spośród 5.631 przedsiębiorstw najwięcej (39,4%) poddano prywatyzacji bezpośredniej, nieco mniej jednostek (32,9%) uległo likwidacji zaś pozostała reszta (27,7%) została skomercjalizowana (przede wszystkim na podstawie ustawy z 13 lipca 1990 r. *O prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych* i ustawy z 30 kwietnia 1993 r. *O narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji* – 1099 przedsiębiorstw, a także w oparciu o ustawę z 30 sierpnia 1996 r. *O komercjalizacji i prywatyzacji* – 356 podmiotów). Liczba przedsiębiorstw objętych przekształceniami w latach 1990 – 2004 z uwzględnieniem metody prywatyzacji zilustrowana została na rysunku 5.

³⁰ Dynamika przekształceń własnościowych, Departament Analiz i Prognoz Ministerstwa Skarbu Państwa, Warszawa 2004, nr 59, s. 103.



Rysunek 5. Liczba przedsiębiorstw państwowych, w których zakończony został proces prywatyzacji w latach 1990 – 2004

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Skarbu Państwa.

Do końca 2004 r. prywatyzacją pośrednią objęto łącznie 352 jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Przeniesienie własności akcji/udziałów spółek Skarbu Państwa na rzecz kupującego odbywało się w trybie: oferty publicznej – w 46 spółkach, przetargu publicznego – w 67 spółkach oraz publicznego zaproszenia do rokowań – w 239 spółkach.

W latach 1990 – 2004, inwestorzy nabyli ponad pięćdziesięcioprocentowe pakiety akcji/udziałów w 284 jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, w tym inwestorzy krajowi w 171 spółkach, a zagraniczni w 92.³¹ Inwestorzy zagraniczni lokowali kapitał głównie w spółkach prowadzących działalność w zakresie produkcji artykułów spożywczych i napojów oraz wyrobów z surowców niemetalicznych. Wśród krajów pochodzenia kapitału zagranicznego największy udział miały: Niemcy, USA, Holandia i Francja.³²

W grupie jednoosobowych spółek Skarbu Państwa prywatyzowanych metodą pośrednią dominowały spółki przetwórstwa przemysłowego – 73,0%, w tym głównie zajmujące się produkcją: artykułów spożywczych i napojów (50 podmiotów) oraz produkcją maszyn i urządzeń (38 podmiotów).³³ Z kolei na drugim biegunie znajdowały się spółki, których przedmiotem działalności było pośrednictwo finansowe – 6 jednostek, hotelarstwo i restauratorstwo oraz obsługa nieruchomości, wynajem i działalność związana z prowadzeniem interesów – 3 spółki, a także ochrona zdrowia i opieka społeczna – 1 podmiot.

Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, iż metodą pośrednią (według stanu na koniec 2004 r.) przekształcano głównie podmioty zatrudniające od 250 do 499 osób (22,6%), spółki, w których liczba pracowników mieściła się w przedziale: 500 – 999 (21,0%) i 100 – 249 (18,8%), a także jednostki z zatrudnieniem przekraczającym 1000 osób (17,3%).

Drugim sposobem transformacji własności przedsiębiorstw państwowych do sektora prywatnego jest, jak już zaznaczono, metoda bezpośrednia. Według danych Ministerstwa Skarbu Państwa, do 31 grudnia 2004 r. akceptację Ministra Skarbu Państwa (Ministra

³¹ Dynamika przekształceń własnościowych, Departament Analiz i Prognoz Ministerstwa Skarbu Państwa, Warszawa 2004, nr 59, s. 41.

³² Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w 2004 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2005, s. 17.

³³ Dynamika przekształceń własnościowych, Departament Analiz i Prognoz Ministerstwa Skarbu Państwa, Warszawa 2004, nr 59, s. 37.

Przekształceń Własnościowych) uzyskało 2.216 wniosków o wyrażenie zgody na prywatyzację bezpośrednią, zaś z Krajowego Rejestru Sądowego wykreślono 2.119 przedsiębiorstw państwowych (95,6%). Z ogólnej liczby 2.216 podmiotów objętych analizowaną procedurą, ponad połowa (62,2%) oddana została do odpłatnego korzystania, 23,8% przedsiębiorstw sprywatyzowano w drodze sprzedaży, 10,9% wniesiono do spółki, a wobec pozostałych 3,0% podmiotów zastosowano mieszane formy prywatyzacji bezpośredniej.

Według stanu na 31 grudnia 2004 r., prywatyzacja bezpośrednia stosowana była przede wszystkim wobec przedsiębiorstw zajmujących się przetwórstwem przemysłowym (36,8%) i budownictwem (22,0%), natomiast relatywnie rzadko wykorzystywano ją w jednostkach, których przedmiotem działania był transport, gospodarka magazynowa lub łączność (8,0%), a także w górnictwo i kopalnictwo (1,4%). Sekcjami PKD, w których nie odnotowano ani jednego przypadku zastosowania tej metody były: rybołówstwo i rybactwo, wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę, pośrednictwo finansowe, administracja publiczna i obrona narodowa, gwarantowana prawnie opieka socjalna, edukacja oraz ochrona zdrowia i opieka społeczna.

Przekształceniom metodą bezpośrednią poddawano przede wszystkim przedsiębiorstwa określone, według kryterium zatrudnienia, jako małe i średnie. Podmioty zatrudniające do 499 osób stanowiły, w latach 1990 – 2004, 73,8% wszystkich jednostek przekształconych bezpośrednio, z czego 49,9% to firmy z liczbą pracowników mieszczącą się w przedziale 50 – 249.

Trzecią, główną metodą prywatyzacji jest, jak wspomniano w pierwszej części referatu, likwidacja przedsiębiorstwa z przyczyn ekonomicznych. Do 31 grudnia 2004 r. Minister Skarbu Państwa (Minister Przekształceń Własnościowych) nie zgłosił sprzeciwu wobec 1.853 wniosków o likwidację przedsiębiorstwa państwowego w trybie art. 19 ustawy z 25 września 1981 r. *O przedsiębiorstwach państwowych*. Efektywność likwidacji ujmowana jako procentowy udział procesów zakończonych poprzez wykreślenie przedsiębiorstwa z Krajowego Rejestru Sądowego w ogólnej liczbie jednostek poddanych procesowi, była najniższa ze wszystkich metod prywatyzacji, i w analizowanym okresie wyniosła 53,4%

Jak podają autorzy opracowania *Dynamika przekształceń własnościowych*³⁴, skuteczność procesu likwidacji z przyczyn ekonomicznych od początku jej stosowania była stosunkowo niska, a sam proces długotrwały. Efektywność tej formy prywatyzacji obniżały przede wszystkim trudności w zbywaniu majątku likwidowanych przedsiębiorstw spowodowane głównie nieuregulowanym stanem prawnym lub ograniczeniami związanymi z procedurami likwidacyjnymi.

Według analityków Ministerstwa Skarbu Państwa, najczęściej stosowaną strategią likwidacji nierentownych przedsiębiorstw ukierunkowaną na kontynuację działalności w nowych formach własności była sprzedaż zorganizowanych części majątku inwestorom zewnętrznym, połączona ze sprzedażą mienia, którym nie był zainteresowany główny nabywca. Ta strategia (zbliżona do procedur prywatyzacji bezpośredniej) prowadziła do, skutecznej z reguły, sanacji „zdrowej” części przedsiębiorstwa i utrzymania zatrudnienia.

W strukturze branżowej przedsiębiorstw zlikwidowanych z przyczyn ekonomicznych w latach 1990 – 2004 przeważały podmioty zajmujące się przetwórstwem przemysłowym – 33,7%, oraz budownictwem – 18,6%. Ponadto, przekształceniom ulegały przede wszystkim podmioty małe, tj. zatrudniające do 49 osób (43,0%) i nieco większe czyli te, w których liczba pracowników mieściła się w przedziale 50 – 249 (46,1%).

³⁴ *Dynamika przekształceń własnościowych*, Departament Analiz i Prognoz Ministerstwa Skarbu Państwa, Warszawa 2004, nr 59, s. 90.

4. Zakończenie

Procesy prywatyzacji, prowadzone w polskiej gospodarce od przeszło 13 lat, weszły obecnie w fazę finalną. Zgodnie z *Programem prywatyzacji majątku Skarbu Państwa do 2006 r.*³⁵ realizacja polityki prywatyzacyjnej państwa ma doprowadzić do zakończenia, w perspektywie do 2006 r., zasadniczych procesów przekształceń własnościowych polskiej gospodarki, dzięki czemu Polska powinna osiągnąć strukturę własności zbliżoną do realiów Unii Europejskiej. Z założenia, domeną własności państwowej będą głównie:

- urzędnictwo infrastruktury (m.in. porty lotnicze, morskie i śródlądowe, linie kolejowe, przesyłowe sieci elektroenergetyczne, sieci gazowe i naftowe, część sieci telekomunikacyjnej, strategiczne bazy magazynowe),
 - sektory w których nie uda się wdrożyć pełnej regulacji rynku (dotyczy to przede wszystkim niektórych przedsiębiorstw użyteczności publicznej),
 - spółki skomercjalizowane w celu innym niż prywatyzacja,
 - radiofonia i telewizja,
 - firmy realizujące określone cele publiczne na mocy szczególnych ustaw (np. Totalizator Sportowy i Monopol Loteryjny),
 - wybrane podmioty sektora bankowego i obronnego,
 - funkcjonujące w rolnictwie spółki o szczególnym znaczeniu dla hodowli roślin i zwierząt.
- Zakłada się jednak, że podmioty gospodarcze tworzące sektor państwowy będą mogły, dla efektywnego osiągania swoich celów statutowych, realizować projekty i przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Podjęte w referacie studia dedukcyjne literatury przedmiotu oraz analiza zgromadzonego materiału statystycznego umożliwiły sformułowanie następujących uogólnień podsumowujących rozważania na temat głównych kierunków prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz gospodarki jako całości:

- pojęcie „prywatyzacja” rozpatrywane jest w dwóch ujęciach, tj. szerszym, które obejmuje różnorodne działania ograniczające aktywność państwa w celu powiększenia przestrzeni ekonomicznej dla sektora prywatnego i tym samym jego autonomiczny wzrost spowodowany powstawaniem nowych jednostek i rozwojem już istniejących oraz węższym utożsamianym z transformacją własności z sektora państwowego do sektora prywatnego;
- prywatyzacja *sensu largo* może być obrazowana m.in. za pomocą zmian w liczbie podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, zatrudnieniu, wskaźnikach struktury: produktu krajowego brutto, produkcji globalnej, wartości brutto środków trwałych, nakładów inwestycyjnych oraz handlu zagranicznego. Z obliczeń wynika, że latami przełomowymi dla poszczególnych mierników (czyli takimi, od których zaczęła się dominacja sektora prywatnego) były: 1991 dla liczby podmiotów gospodarczych i zatrudnienia, 1992 dla importu, 1993 dla produkcji globalnej, 1994 dla eksportu, 1995 dla produktu krajowego brutto, 1997 dla nakładów inwestycyjnych oraz 2001 dla wartości brutto środków trwałych;
- analiza prywatyzacji w wąskim znaczeniu koncentruje się przede wszystkim na dynamice przekształceń przedsiębiorstw państwowych. Przekształceniami (w latach 1990 – 2004) objęto łącznie 5.631 podmiotów, wobec których stosowano przede wszystkim procedurę prywatyzacji bezpośredniej (2.216 jednostek).

³⁵ Program prywatyzacji majątku Skarbu Państwa do roku 2006, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2003, s. 7-10.

SPIS LITERATURY:

1. M. Bałtowski, Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. Przebieg i ocena, PWN, Warszawa 1998
2. D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Ekonomia*. Tom 1, PWE, Warszawa 1994
3. E. Brozi, Drogi i bariery prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Studium programów i doświadczeń, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1993,
4. B. Dallago, Prywatyzacja jako droga transformacji systemu gospodarczego (na podstawie doświadczeń zachodnich), *Ekonomista* 1993, nr 5-6
5. J.M. Dąbrowski, Blaski i cienie polskiej prywatyzacji. Bilans czterech lat, *Przegląd Organizacji* 1994, nr 6
6. Z. Dobrska, Prywatyzacja w krajach rozwijających się. Wnioski dla Polski, *Ekonomista* 1993, nr 1
7. Dynamika przekształceń własnościowych, Departament Analiz i Prognoz Ministerstwa Skarbu Państwa, Warszawa 2004, nr 59
8. B. Gąciarz, W. Pańków, Transformacja przedsiębiorstw: uwarunkowania społeczne i instytucjonalne, *Ekonomista* 1996
9. P. Glikman, Sektor publiczny a prywatny w gospodarce polskiej. Różnice wyzwań rozwojowych, *Ekonomista* 1997, nr 3
10. W. Grudzewski, S. Jagusztyn-Grochowska, L. Zużewicz, Strategie prywatyzacji i jej efekty w gospodarce polskiej, *Ekonomika i organizacja przedsiębiorstwa* 1999, nr 3(590)
11. <http://www.nbportal.pl/common/DrukujArtykul.jsp?aid=12972> z 24.05.2005 r.
12. C. Józefiak, Zależności między zmianami systemowymi a polityką gospodarczą w: Dynamika transformacji polskiej gospodarki. Tom 1, (red.) M. Belka, W. Trzeciakowski, Poltext, Warszawa 1997
13. S. Jurek-Stepień, Prywatyzacja. Skutki i dylematy, Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej, Warszawa 1996
14. J. Monkiewicz, Uwagi o przekształceniach własnościowych w Polsce, *Ekonomista* 1995, nr 5-6
15. J. Mujżel, Przekształcenia własnościowe w Polsce (1990 - 1992), Poltext, Warszawa 1993, s. 67
16. E. Pancer-Cybulska, Przekształcenia własnościowe w: Polityka gospodarcza, (red.) B. Winiarski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999
17. Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w 2004 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2005
18. R. Rapacki, S.J. Linz, Instytucjonalne uwarunkowania i bariery prywatyzacji w Polsce, *Ekonomista* 1993, nr 1
19. Raport o przekształceniach własnościowych w 2000 roku, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2001
20. Z. Sadowski, Warianty prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych a proces przemian strukturalnych, *Ekonomista* 1992, nr 1
21. G. Sobczyk, Przebieg i efekty prywatyzacji polskich przedsiębiorstw, *Gospodarka Narodowa* 1997
22. J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004
23. P. Zieliński, Prywatyzacja a stabilizacja gospodarcza w: Dylematy i osiągnięcia polskiej polityki transformacji gospodarczej, (red.) H. Ćwikliński, G. Szczodrowski, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1995
24. L. Żabiński, Przekształcenia własnościowe jako uwarunkowania zachowań rynkowych. *Ekonomista* 1995, nr 1-2